

DR JÓZEF SUŁKOWSKI

Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

## W SPRAWIE DODATKÓW ADMINISTRACYJNYCH DOLICZONYCH DŁUŻNIKOM POLSKIM PRZEZ ZIEMSTWA PRUSKIE

GŁOSA DO ORZECZENIA SADU NAJWYŻSZEGO Z 5 MARCA 1938 A ZA-  
RAZEM PRZYCZYNEK DO ZAGADNIENIA SUKCESJI PAŃSTWOWEJ  
W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

Ziemstwa pruskie, które nie posiadały majątku własnego wystarczającego na pokrywanie z jego dochodów kosztów administracji, pobierały na ten cel od dłużników osobny dodatek administracyjny wliczany do półrocznych świadczeń pieniężnych, obejmujących ratę amortyzacyjną oraz odsetki. W okresie powojennym, w związku z postępującą inflacją marki niemieckiej i wywołanym przez nią wzrostem cen, zmuszone były wprowadzić dodatek administracyjny nawet ziemstwa, które go przedtem nie pobierały. Dodatek administracyjny pobierany był na podstawie postanowienia zamieszczonego w statucie. Zależnie od jego brzmienia podwyższenie dodatku administracyjnego wymagało nowej zmiany statutu albo też następowało na podstawie uchwały właściwego organu ziemstwa. W końcowym stadium inflacji dodatki administracyjne były przez ziemstwa wielokrotnie podwyższane i przekraczały często nawet połowę kapitału dłużnego. Były one zaliczane również właścicielom nieruchomości położonych w Polsce. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że o podwyższeniu dłużnicy polscy — prawdopodobnie ze względu na koszty — nie zawsze byli zawiadamiani, jak również ta dalsza okoliczność, że wysokość dodatku administracyjnego zaliczanego dłużnikom polskim była niekiedy przez władze ziemskie określana w markach polskich na podstawie kursu marki niemieckiej w stosunku do marki polskiej/

<sup>1</sup> Niezależnie od uprawnień wynikających dla ziemstw z ich statutów, dodatek administracyjny mógł być wprowadzony i podwyższony na podstawie niemieckiej ustawy z 3 czerwca 1922 o podwyższeniu dodatków administracyjnych przy pożyczkach amortyzacyjnych (RGBl. I, 485). Ustawa ta zezwoliła na podwyższenie stopy odsetkowej lub dodatku administracyjnego w przypadku, gdy obok odsetek pobierany był osobny dodatek administracyjny, przy niepodlegających wypowiedzeniu ze strony wierzyciela pożyczkach amortyzacyjnych udzielonych przez instytucje kredytowe, publiczne lub stojące pod nadzorem publicznym, a zarazem przewidywała w okresie czasu do końca roku 1926 możność dalszej podwyżki stopy odsetkowej względnie dodatku admini-

W związku z zmianą suwerenności nad obszarem włączonym do Polski od Niemiec powstaje pytanie, czy ziemstwa pruskie, których działalność rozciągała się na ten obszar, uprawnione są do zaliczania dłużnikom polskiemu dodatku administracyjnego a w szczególności, czy wprowadzenie lub podwyższenie dodatku administracyjnego przez ziemstwa pruskie po zmianie suwerenności jest skuteczne w stosunku do dłużników polskich.

Zagadnienie to było rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w wyroku z 5 marca 1938 wydanym w sprawie Maksa Lichtensteina przeciw Poznańskiemu Ziemstwu Kredytowemu w Poznaniu, działającemu za Nowe Zachodnio-Pruskie Ziemstwo w charakterze instytucji powierniczej, ustanowionej na podstawie art. 35 polsko-niemieckiego układu waloryzacyjnego z 5 lipca 1928. W motywach wyroku znajdujemy w tej kwestii następujący wywód:

„Co do opłat administracyjnych, to ...nałożenie podwyższonych opłat administracyjnych opierało się na uchwale Rady Administracyjnej Nowego Zachodnio-Pruskiego Ziemstwa z 18 stycznia 1922 r. Uchwała ta, co nie jest spornym, była powzięta w ramach uprawnień statutowych Rady Administracyjnej. Powód uważa wprowadzić, że uchwała ta nie może obowiązywać obywateli polskich i nie może wywierać skutków prawnych na ziemiach należących do Państwa Polskiego, gdyż statuty Nowego Zachodnio-Pruskiego Ziemstwa musiały być zatwierdzone przez rząd pruski i takiemu samemu zatwierdzeniu podlegała również i uchwała z 18 stycznia 1922 r. Wobec tego uchwała ta, jak i statut Ziemstwa, mają taką samą moc prawną jak ustawa i nie mogą mieć mocy prawnej w Polsce. Pogląd ten jest mylny. Jakkolwiek bowiem statut Zachodnio-Pruskiego Ziemstwa wymagał zatwierdzenia przez władze państwowe i musiał być ogłoszony w Pruskim Zbiorze Ustaw to nie jest on jednak jako taki obiektywną normą prawną. Charakter taki mogłyby mieć tylko nadane Ziemstwu przywileje, w szczególności w dziedzinie prawa egzekucyjnego, o ile odbiegają od przepisów prawa powszechnie obowiązującego. O takie przywileje tutaj nie idzie. Sprawa pobierania opłat administracyjnych jest częścią prywatno-prawnego stosunku, jaki został nawiązany między

stracyjnego na podstawie zarządzenia naczelnej władzy krajowej. O podwyższeniu instytucja kredytowa obowiązana była zawiadomić przy pożyczkach zabezpieczonych hipoteką, długiem gruntowym, długiem rentowym lub ciężarem realnym — właściciela obciążonej nieruchomości, w innych przypadkach — dłużnika. Podwyższenie wchodziło w życie poczynając od okresu kalendarzowego, w którym przypadała płatność pierwszej raty odsetkowej lub pierwszego dodatku administracyjnego zapadającego po otrzymaniu zawiadomienia. Por. Gadów, *Erhöhung der Verwaltungskostenbeiträge bei Tilgungsdarlehen. Das Recht* 1922, str. 16 n. — Güthe — Triebel *Grundbuchordnung*, 4 wyd. 1925, t. II, *Legitimationsfragen: Amortisationshypothek*, str. 1701 n.

dłużnikiem a Ziemstwem z chwilą udzielenia pożyczki amortyzacyjnej. Dlatego opłatom tym podlegają również i dłużnicy mieszkający w granicach polskich. W tym więc względzie stanowisko prawne Sądu Apelacyjnego nie ujawnia żadnego uchybienia prawnego. Jednak skarga kasacyjna zarzuca, że Sąd ten nie zbadał, czy dla obywateli polskich obowiązek płacenia podwyższonych opłat administracyjnych nie odpadł na skutek zawarcia układu waloryzacyjnego z 5 lipca 1928. W tym względzie należy zaznaczyć, że układ ten nie zawiera żadnych przepisów odnoszących się do podwyższenia dodatku administracyjnego przez uchwałę z 18 stycznia 1922 r., w szczególności nie zawiera żadnego takiego postanowienia art. 37 układu. Z faktu, że przepis ten za podstawę przerachowania długu hipotecznego przyjmuje datę 1 stycznia 1920 nie wynika jeszcze, aby nie miały być uwzględnione żadne zmiany, których po tym dniu dokonano w stosunku do opłat administracyjnych. Gdyby tak zamierzano postąpić, to należało zamieścić odpowiedni przepis w układzie. Z postanowienia zaś zawartego pod lit. b liczby 2 art. 37 wynika raczej co innego. Jeżeli bowiem dopuszcza się do odliczenia rat amortyzacyjnych uiszczonych przed dniem 28 kwietnia 1924 przy czym mówi się również i o dodatku na koszty administracyjne to trzeba z braku odmiennego przepisu przyjąć, że idzie tu o takie opłaty administracyjne, jakie obowiązywały przed 28 kwietnia 1924, a zatem o podwyższone dodatki administracyjne<sup>2</sup>.

Zajęte przez Sąd Najwyższy stanowisko budzi największe zastrzeżenia, jeżeli sobie zdać sprawę z charakteru ziemstw pruskich i konsekwencji, które stąd wynikają w płaszczyźnie prawa międzynarodowego w przypadku zmiany suwerenności nad obszarem, na który rozciągała się ich działalność.

Ziemstwa pruskie były<sup>3 4</sup> stowarzyszeniami właścicieli dóbr ziemskich, które miały na celu umożliwienie stowarzyszonym ko-

<sup>2</sup> Odrzucając zarzuty skargi kasacyjnej w kwestii dodatku administracyjnego, Sąd Najwyższy w rezultacie końcowym zaskarżony wyrok uchylił i odesłał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania z uwagi na to, że nie zbadał on czy w danym przypadku nie ma zastosowania przepis art. 37, ustęp 2, lit. d układu waloryzacyjnego.

<sup>3</sup> W przedstawieniu powyższym używam czasu przeszłego, mimo że ziemstwa pruskie istnieją nadal, wychodząc z założenia, że dla rozpatrywanego zagadnienia przedstawia znaczenie stanowisko prawne ziemstw w chwili zmiany suwerenności.

<sup>4</sup> Co do ziemstw por. w szczególności Gierke, *Genossenschaftsrecht* I. 1086 n., *Genossenschaftstheorie* 166 n., *Deutsches Privatrecht* I § 75, II § 168. — Güthe, *Die wirtschaftlichen u. rechtlichen Grundlagen des modernen Hypothekenrechts*. 1914, 94 n. — Nussbaum *Lehrbuch des deutschen Hypothekenwesens* 1921, 220 n., tamże dalsza literatura.

rzystania z kredytu realnego, udzielanego z funduszków uzyskiwanych drogą emisji listów zastawnych. Dzięki temu, że ziemstwa nie były przedsiębiorstwami obliczonymi na zysk, mogły one udzielać kredytu na warunkach korzystniejszych od warunków, na których można go było uzyskać poza tym na rynku pieniężnym. Jedną z korzyści kredytu realnego udzielanego przez ziemstwa była okoliczność, że — pomijając wyjątkowe sytuacje — nie mógł on być wypowiedziany przez ziemstwo. Kredyt udzielany był przez ziemstwa z reguły w formie zabezpieczonych hipotecznie pożyczek amortyzacyjnych.

Ze względu na państwowe znaczenie swojej działalności, ziemstwa pruskie miały stanowisko korporacji publiczno-prawnych. Ten ich charakter jest powszechnie uznany zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Ujawnia on się w szczególności w następujących okolicznościach. Statuty ziemstw oraz ich zmiany, wymagały zatwierdzenia dawniej królewskiego, później ministerialnego, i były publikowane w zbiorze ustaw. Działalność ziemstw podlegała stalemu nadzorowi państwowemu, wykonywanemu przez specjalnego komisarza, który wyposażony był w daleko idące kompetencje. Władze ziemstwa miały stanowisko władzy publicznej, a urzędnicy byli pośrednimi urzędnikami państwowymi. Syndycy ziemstwa mieli prawo wystawiania dokumentów publicznych oraz dokonywania uwierzytelnień. Ziemstwa korzystały wreszcie z daleko idących przywilejów w dziedzinie egzekucyjnej. I tak miały one prawo prowadzenia egzekucji z majątku ruchomego dłużnika w trybie administracyjnym, prawo wdrażania zarządu przymusowego i prowadzenie go przez własne organy, wreszcie przedstawiony przez nie wniosek zastępował tytuł egzekucyjny przy sądowej sprzedaży nieruchomości w drodze przymusowego przetargu. Miarą uprawnień służących ziemstwu w tym względzie daje pruska ustawa z 3 sierpnia 1897, regulująca postępowanie egzekucyjne w celu ściągnięcia wierzytelności ziemskich (rycerskich) instytucji kredytowych (G. S. 388), która w § 12 utrzymała w mocy przewidziane w statutach jeszcze dalej idące przywileje egzekucyjne.<sup>5</sup>

Statuty ziemstw nie ograniczały się do uregulowania organizacji i stosunków wewnętrznych stowarzyszonych, ale zawierały zarazem postanowienia o zasięgu ogólnym. Jako autonomiczne normy były one obiektywnymi normami prawnymi, obowiązującymi na równi z normami ustawowymi. Ten charakter postanowień statutów ziemskich był powszechnie uznany w literaturze i orzecz-

<sup>5</sup> Por. Jaekel-Güthe, Kommentar zum Zwangsversteigerungsgesetz. 1937 Anhang 1.

nictwie.<sup>6</sup> Jeżeli chodzi o okres czasu po wejściu w życie niemieckiego kodeksu cywilnego, wszelkie wątpliwości w tym względzie wyłączają wyraźne postanowienia zamieszczone w szeregu ustaw. W rachubę wchodzi w pierwszym rzędzie ustawa wprowadzająca niem. kodeks cywilny a mianowicie art. 167, który wyraźnie utrzymał w mocy krajowe przepisy ustawowe, dotyczące ziemskich lub rycerskich instytucji kredytowych istniejących w chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego, oraz art. 218, który dopuszcza zmianę tych przepisów w drodze ustawy krajowej. Pod krajowymi przepisami ustawowymi rozumieć przy tym należy, zgodnie z art. 2 powołanej ustawy wprowadzającej, 'wszelką normę prawną a więc zarówno normy zawarte w ustawach w technicznym tego słowa znaczeniu, jak i autonomiczne normy wydane w granicach autonomii służącej zwłaszcza korporacjom publiczno-prawnym. Analogiczne przepisy zawiera § 83 niem. ordynacji o księgach wieczystych, który utrzymał w mocy przepisy z dziedziny prawa hipotecznego, zawarte w ustawach krajowych utrzymanych w mocy przez ustawę wprowadzającą niem. kodeks cywilny oraz wydany na tej podstawie art. 21 pruskiej ustawy wykonawczej do ordynacji o księgach wieczystych, który utrzymał w mocy postanowienia zawarte w statutach ziemskich i rycerskich instytucji kredytowych, istniejących w chwili wejścia w życie niem. kodeksu cywilnego, w sprawie zaciągania, wpisu oraz wykreślenia pożyczek w listach zastawnych, przepisania wpisanych wierzytelności na pożyczki w listach zastawnych oraz zamiany listów zastawnych. Tym samym utrzymane zostało w mocy zawarte w statutach ziemstw szczególne uregulowanie, dotyczące udzielanych przez nie pożyczek hipotecznych.<sup>8</sup> Uregulowanie to odbiega w wielu punktach od stanu prawnego, obowiązującego na podstawie niem. kodeksu cywilnego. W tym związku wspomnieć wypada w pierwszym rzędzie o przepisach statutowych, które wyłączają powstanie hipoteki

<sup>6</sup> Por. zwłaszcza z literatury Güthe-Triebel Grundbuchordnung do art. 21 pruskiej ustawy wykonawczej, uw. 17 ustęp 2, t. II, 1539; z orzecznictwa RG. 31, 235 u.; 55, 258; 64, 214; 74, 403; JW. 1895, str. 612 n° 77; KGJ. 35 A 274.

<sup>7</sup> Por. Staudinger Kommentar zum Einführungsgesetz zum BGB do art. 2 uw. 7.

<sup>8</sup> Por. Güthe-Triebel Grundbuchordnung, 5 wyd. 1929 do art. 21 pruskiej ustawy wykonawczej, t. II, 1524 n. — Na tym stanowisku stoi również w olbrzymiej większości orzecznictwo. Stanowisko zajęte w orzeczeniu ogłoszonym w Mugdan u. Falkman Rechtsprechung der OLG t. 43, 232, że postanowienia statutów ziemskich zostały utrzymane w mocy tylko o tyle, o ile nie są sprzeczne z podstawowymi przepisami niem. k. c, pozostało odosobnione. Por. w tym względzie Kommentar der Reichsgeriahtsrate do § 1115 uw. 4.

właściciela w miarę upłaty pożyczki i przyznają właścicielowi jedynie osobiste roszczenie do ziemstwa o umorzenie, drogą potrącenia, pożyczki z chwilą, gdy wpłaty, gromadzone w osobnym funduszu amortyzacyjnym, osiągną określoną w statucie wysokość. Także jednak i poza tym statuty ziemstw zawierały postanowienia zasadniczo różne od uregulowania przewidzianego w niem. kodeksie cywilnym, i tak w szczególności przewidywały one rozliczne wyjątki od zasady obowiązkowości wpisu oraz określoności hipoteki, dopuszczając powstanie hipoteki bez wpisu, możliwość jej ustanowienia na zabezpieczenie wierzytelności nieokreślonej co do wysokości, możliwość powołania się w wpisie na zezwolenie na wpis w szerszym zakresie, niż to dopuszcza § 1115 niem. k. c.<sup>9</sup> Utrzymane w mocy zostały wreszcie, jak to wynika z § 2 ustawy wprowadzającej niemiecką ustawę z 24 marca 1897 o sprzedaży w drodze przetargu przymusowego wspomniane już wyżej krajowe przepisy ustawowe dotyczące egzekucji z tytułu wierzytelności, służących ziemskim i rycerskim zakładom kredytowym.<sup>10</sup>

W przedstawionym stanie rzeczy traktowanie ziemstw pruskich w przypadku zmiany suwerenności nad obszarem, na który rozciągała się ich działalność, nie powinno było, ze stanowiska prawa międzynarodowego, budzić większych wątpliwości.

Ziemstwa pruskie, udzielając stowarzyszonym kredytu hipotecznego, rozwijały działalność wprawdzie w płaszczyźnie prywatno-prawnej, niemniej jednak ze względu na znaczenie państwowe swojej działalności, wziętej jako całość, miały stanowisko korporacji publiczno-prawnych i w poręczonym im zakresie spełniały funkcje publiczno-prawne. Kontynuowanie przez ziemstwa pruskie działalności na obszarze włączonym do Polski byłoby w tym stanie rzeczy równoznaczne z naruszeniem suwerenności.<sup>11</sup> Postanowie-

<sup>9</sup> Z bogatego orzecznictwa w tym względzie por. zwłaszcza JW. 1895 str. 612, n° 77, KGJ. 20 A n° 56 str. 206, 319; KGJ. 35 A str. 274; RG. 55, 258; 64, 214.

<sup>10</sup> Por. również art. 9, 12 i 34 ustawy wykonawczej do ustawy z 24 marca o sprzedaży w drodze przymusowego przetargu i komentarz do nich Jaeckel-Güthe cyt. w uw. 5.

<sup>11</sup> Na tym stanowisku stanął Sąd Kameralny w znanej uchwale z 7 maja 1921 KGJ. 53, n° 60, str. 196 n. w sprawie Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego. Zdaniem Sądu Kameralnego podejmowanie na terytorium państwowym czynności przez zagraniczną korporację publiczno-prawną powoduje na ogół naruszenie suwerenności państwowej. Poznańskie Ziemstwo Kredytowe, które przejęło funkcje dawnej Posener Landschaft, jest obecnie organizacyjnie częścią składową aparatu administracyjnego polskiego i jako takie nie może podejmować żadnych czynności w dawnym okręgu działalności położonym w Niemczech. Nie jest ono przy tym identyczne z dawną Posener Landschaft. W tym stanie rzeczy nie może rozporządzać majątkiem Posener Landschaft położonym w Niemczech. Zgodnie z tym sąd uznał za uzasadnioną odmowę

nia statutu przedstawiające się jako przepisy prawa publicznego straciły z chwilą zmiany suwerenności moc obowiązującą na obszarze włączonym do Polski. Pozostawała kwestia położonego w Polsce majątku ziemstw pruskich. Normalnie korporacja publiczno-prawna, której obszar został przecięty granicą państwową, traci prawo do majątku położonego na obszarze drugiego państwa. Przypada on państwu, do którego obszar został włączony, lub następcej korporacji publiczno-prawnej, która w ramach nowej organizacji państwowej pełni funkcje dawnej korporacji. Jeżeli chodzi o majątek ziemstw sytuacja była jednak o tyle szczególna, że był on tylko formalnie własnością ziemstw, natomiast materialnie stanowił niemal w całości pokrycie dla emitowanych przez nie listów zastawnych. Sytuacja ta wymagała takiego uregulowania losu prawnego ziemstw, aby — zgodnie z przyjętą w tym względzie zasadą prawa międzynarodowego — prawa posiadaczy listów zastawnych nie zostały naruszone wskutek zmiany suwerenności.

Przedstawione wytyczne przyjęte zostały jako punkt wyjścia uregulowania w sprawie ziemstw, zawartego w polsko-niemieckim układzie waloryzacyjnym z 5 lipca 1928.<sup>12</sup> Zasady, że ziemstwa z siedzibą w jednym państwie nie mogą kontynuować działalności na obszarze drugiego państwa, układ nie wypowiada wyraźnie jako oczywistej i rozumiejącej się samo przez się. Ogranicza się on do rozstrzygnięcia kwestii, kto ponosi odpowiedzialność za emitowane listy zastawne oraz do uregulowania losu prawnego położonego na obszarze drugiego państwa majątku, stanowiącego pokrycie dla listów zastawnych. W kwestii pierwszej układ wypowiada zasadę, że za listy zastawne odpowiedzialne jest ziemstwo, które je emitowało (art. 43, 53). Co się tyczy położonego na obszarze drugiego państwa majątku, stanowiącego pokrycie dla listów zastawnych, układ, kierując się względami oportunistycznymi, uznaje za ważne rozporządzenia dokonane co do niego przez pierwotnie uprawnione ziemstwo w okresie czasu do wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, względnie, o ile chodzi o kwity mazalne zezwalające na wykreślenie spleconych hipotek, nawet jeszcze w ciągu

wykreślenia hipotek zapisanych na nieruchomościach niemieckich na podstawie kwitu mazalnego wystawionego przez Poznańskie Ziemstwo Kredytowe. W wyniku przedstawionego wyżej stanowiska zajętego przez sądy niemieckie wydaną została tzw. ustawa ochronna dla Posener Landschaft z 1 marca 1922 RGBI. I 228, która powołała do życia instytucję powierniczą celem wykonania za wierzycieli praw zapisanych na nieruchomościach niemieckich na rzecz Posener Landschaft. Por. również ogólne zarządzenie z 4 sierpnia 1922 Preuss JMBL. 376. Sprawa Posener Landschaft uregulowana została ostatecznie w art. 4 n. układu waloryzacyjnego.

<sup>12</sup> Por. Sulkowski Polsko-niemiecki układ waloryzacyjny, Poznań 1928.

trzech miesięcy od daty wejścia w życie układu (art. 42, co do Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego por. szczególne uregulowanie w art. 52). Dodatkowe uznanie rozporządzeń dokonanych po zmianie suwerenności majątkiem, położonym na obszarze drugiego państwa, jest szczególnie charakterystyczne i dowodzi, że w braku takiego przepisu trzeba by takie rozporządzenia, zgodnie z zasadniczym punktem wyjścia układu, traktować jako nieważne. Pozostały majątek, stanowiący pokrycie dla listów zastawnych, przyznany zostaje ziemstwu odpowiedzialnemu za listy zastawne. Układ nie dopuszcza jednak bezpośredniego dochodzenia przez ziemstwo praw do majątku, położonego na obszarze drugiego państwa, wychodząc z założenia, że stanowiłoby to ze względu na publiczno-prawny charakter ziemstwa naruszenie suwerenności drugiego państwa. W związku z tym układ przewiduje utworzenie krajowej instytucji powierniczej i przejście na nią praw zagranicznego ziemstwa do majątku znajdującego się w państwie siedziby instytucji powierniczej, w szczególności hipotek i innych praw rzeczowych na nieruchomościach położonych w tym państwie, jak również wierzytelności osobistych do dłużników zamieszkałych w tym państwie w dniu wejścia w życie układu (art. 35, 45). Przejście praw ma charakter tylko powierniczy. Stosownie do tego przy dochodzeniu przeszłych na nią praw instytucja powiernicza obowiązana jest przestrzegać zleceń udzielanych jej przez właściwe ziemstwo i ziemstwu temu obowiązana jest również wydać ściągnięte sumy (art. 36, 40; 46, 50).

Przedstawione uregulowanie dotyczy jedynie majątku ziemstwa stanowiącego pokrycie dla listów zastawnych. Rozliczenie pozostałego tzw. własnego majątku ziemstw pozostawiono, w braku porozumienia, na razie w zawieszeniu (por. § 1 lit. g protokołu końcowego do układu waloryzacyjnego). Porozumienia w tym względzie nie osiągnięto jednak również i w późniejszych rokowaniach. Sytuacja prawna tego majątku w Polsce uległa autorytarnemu wyjaśnieniu z wydaniem ustawy z 7 kwietnia 1938 o mieciu b. niemieckich osób prawnych prawa publicznego, których obszar działania został przecięty granicą państwową. Wychodząc z założenia, że majątek korporacji publiczno-prawnych ma za przeznaczenie umożliwienie im pełnienia zadań publicznych, ze względu na które powołane zostały do życia, wspomniana ustawa przyjęła zasadę, że położony w Polsce majątek tych niemieckich korporacji publiczno-prawnych, których obszar działania został przecięty granicą, uznaje się — w braku odmiennego uregulowania w drodze międzynarodowej — za własność polskich następczych korporacji publiczno-prawnych, a w ich braku — za własność



państwa. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że zmianę w stanie własności przyjąć należy — jak to wynika zarówno z brzmienia, jak i treści poszczególnych przepisów a zwłaszcza przepisu art. 5, — w zasadzie z zmianą suwerenności a nie dopiero z wejściem w życie omawianej ustawy. W tym znaczeniu ma ona zatem charakter deklaratoryjny a nie konstytutywny. Zadanie jej polega na usunięciu wątpliwości, które mogłyby się nasunąć co do rzeczywistego stanu prawnego i umożliwieniu uzgodnienia z nim stanu ksiąg wieczystych.

Z powyższego przedstawienia wynika ponad wszelką wątpliwość, że zarówno uregulowanie w sprawie ziemstw zawarte w układzie waloryzacyjnym, jak i zawarte w ustawie z 7 kwietnia 1938 jednostronne uregulowanie w sprawie mienia b. niemieckich korporacji publiczno-prawnych, których obszar został przecięty granicą państwową, podyktowane zostało w jak najszerszej mierze względami publiczno-prawnymi.

Przechodząc z kolei do szczegółowego rozpatrzenia interesującego nas zagadnienia dopuszczalności zaliczania przez ziemstwa pruskie dłużnikom polskim dodatku administracyjnego stwierdzić należy, że stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w rozpatrywanym wyroku z 5 marca 1938 pozostaje w sprzeczności z wyprowadzonymi wyżej ogólnymi zasadami. Stanowisko Sądu Najwyższego streszcza się w tezie, że z jednej strony postanowienia statutów ziemskich, jako takie, nie były obiektywnymi normami prawnymi, z drugiej zaś strony stosunek między ziemstwem a dłużnikiem, powstały z udzieleniem pożyczki, jest stosunkiem prywatno-prawnym. Wobec tego, że postanowienia statutu w szczególności postanowienia dotyczące dodatku administracyjnego<sup>13</sup>, nie są obiektywnymi normami prawnymi, nie ma przeszkód dla czego by

<sup>13</sup> W związku z tym stwierdzić należy, że uchwała Rady Administracyjnej Nowego Zachodnio-Pruskiego Ziemstwa z 18 stycznia 1921, o której mowa w wyroku, stanowiła zmianę statutu, — okoliczność, którą Sąd Najwyższy zdaje się przeoczać, jak na to wskazuje zawarte w motywach stwierdzenie, że uchwała ta została powzięta w ramach statutowych uprawnień Rady Administracyjnej. W rzeczywistości uchwała powzięta została na podstawie ustawy z 21 grudnia 1921 GS. 569, która na czas do rozwikłania stosunków, wytworzonych przez Wersalski Traktat Pokojowy poruciła administrację Zachodnio-Pruskiego i Nowego Zachodnio-Pruskiego Ziemstwa Radzie Administracyjnej, przyznając jej zarazem właściwość do podejmowania czynności zastrzeżonych w statutach tych ziemstw organom ziemskim m. i. sejmikom, a więc również do dokonywania zmian statutu. Co do innych ziemstw por. rozporządzenie Pruskiego Ministerstwa Państwowego z 28 września 1923 GS. 448, upoważniające dyrekcje ziemstw w przypadkach niecierpiących zwłoki do uchwalenia zmian statutu z zastrzeżeniem zatwierdzenia ministerialnego.

nie miały one mieć zastosowania do dłużników polskich także wówczas, gdy postanowienia statutowe wprowadzające lub podwyższające dodatek administracyjny datują z okresu czasu po zmianie suwerenności.

Co się tyczy pierwszej tezy, że postanowienia statutowe nie są obiektywnymi normami prawnymi, Sąd Najwyższy sam ją ogranicza i przyznaje, że charakter obiektywnych norm prawnych „mogłyby mieć” nadane ziemstwu przywileje, o ile odbiegają od przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Jak z tego widać, Sąd Najwyższy dzieli postanowienia statutowe na takie, które odbiegały od przepisów prawa powszechnego i jako takie miały charakter obiektywnych norm prawnych, z drugiej strony na postanowienia, które nie były obiektywnymi normami prawnymi i do nich właśnie zalicza postanowienia statutowe dotyczące dodatku administracyjnego. Przyjęte przez Sąd Najwyższy kryterium rozróżnienia jest jednak, wobec płynności pojęcia przywileju, niedoskonałe i musi z natury rzeczy wywołać wątpliwości co do charakteru poszczególnego postanowienia statutu, poza tym zaś i przede wszystkim nie ma ono żadnego oparcia ustawowego. W rzeczywistości przyznać należy wszystkim postanowieniom statutowym jednolity charakter obiektywnych norm prawnych. Na tym stanowisku stoi zarówno teoria jak i praktyka niemiecka. Przyznając postanowieniom statutowym, a w szczególności również postanowieniom dotyczącym dodatku administracyjnego, charakter obiektywnych norm prawnych traktować się je musi, w przypadku zmiany suwerenności, tak jak normy ustawowe. W tym względzie jest bezsporne<sup>14</sup>, że w przypadku odstąpienia przez państwo części obszaru, państwo to traci władzę ustawodawczą na odstąpionym obszarze a nabywa ją państwo, które objęło nad nim suwerenność. W konsekwencji normy prawne wydane przez państwo, które odstąpiło część swojego obszaru, po zmianie suwerenności nie mogą mieć mocy obowiązującej na odstąpionym obszarze. Normy prawne dla tego obszaru mogą być, poczynając od chwili zmiany suwerenności, wydawane jedynie i wyłącznie przez państwo, które objęło nad nim suwerenność. Z zastosowania tych zasad do rozpatrywanego przypadku wynika, że postanowienia statutowe w przedmiocie wprowadzenia lub podwyższenia dodatku admini-

<sup>14</sup> Por. Schoenborn, *Staatensuccession* 1913 — Eliesco, *Essai sur les conflits des lois dans l'espace* 1925, — Audinet, *Annexion, cession et demembrement de territoires* w *Lapradelle-Niboyet Repertoire de droit international* I. 567 n.

stracyjnego, uchwalone przez ziemstwa pruskie po zmianie suwerenności, w żadnym razie nie mogą mieć mocy obowiązującej na odstąpionym Polsce obszarze. To samo przyjąć należy jednak również w odniesieniu do przypadków, gdy według statutu władze ziemskie były upoważnione do podwyższenia stawki dodatku administracyjnego a podwyższenie takie nastąpiło po zmianie suwerenności. Mamy bowiem wówczas do czynienia z zarządzeniem władzy mającej stanowisko władzy publicznej, które z natury rzeczy nie może obowiązywać na obszarze drugiego państwa.

Ustalenie to nie przesądza kwestii, czy postanowień statutowych nie uznać jako obowiązujących w stosunku między ziemstwem pruskim a dłużnikiem polskim w charakterze *lex contractus* a to w związku z okolicznością, że dłużnicy, zaciągając pożyczkę, poddawali się postanowieniom statutu ziemstwa wraz z późniejszymi jego zmianami i uzupełnieniami. Ta myśl właśnie przyświecała prawdopodobnie Sądowi Najwyższemu przy sformułowaniu drugiej tezy a mianowicie, że stosunek między ziemstwem a dłużnikiem jest stosunkiem prywatno-prawnym a w tym stanie rzeczy nie ma racji odmawiać postanowieniom statutowym w sprawie dodatku administracyjnego, choćby one nawet wprowadzone zostały po zmianie suwerenności, stosowalności w stosunku do dłużników polskich. Kwalifikacja stosunku prawnego między ziemstwem a dłużnikiem jako stosunku wyłącznie prywatno-prawnego nie jest jednak zupełnie ścisła. W rzeczywistości stosunek ten w związku z publiczno-prawnym charakterem ziemstwa wykazuje elementy publiczno-prawne. Pomijając jednak tę nieścisłość, Sąd Najwyższy przeoczą okoliczność nierównie istotniejszą. Umowa między ziemstwem a dłużnikiem przewidywała wprawdzie poddanie się dłużnika postanowieniom statutu, strony w chwili zawierania umowy nie liczyły się jednak z możliwością zmiany suwerenności. W tym stanie rzeczy woli stron nie można rozciągać na okres czasu po zmianie suwerenności. W rzeczy samej wszystko przemawia, przy racjonalnej interpretacji umowy, za tym, że poddając się w umowie określönemu prawu, strony nie chciały bynajmniej poddać się jego działaniu także w przypadku, gdyby to prawo w związku z zmianą suwerenności miało stać się dla jednej z nich prawem obcym. Przypuściwszy zresztą nawet, że wola stron dotyczyła niewątpliwie również przypadku zmiany suwerenności, nie możnaby jej uznać za wyłącznie miarodajną ze względu na interes państwa, które objęło suwerenność nad odstąpionym obszarem, w dostosowaniu stosunków prawnych, związanych z tym obszarem

a zwłaszcza stosunków prawnych o elementach publiczno-prawnych, do nowego porządku prawnego.<sup>15</sup>

Powstaje pytanie, czy przedstawiony stan prawny, wynikający z zastosowania ogólnych zasad prawnych, nie uległ zmianie z wejściem w życie układu waloryzacyjnego.<sup>16</sup> W tym względzie stwierdzić należy, że układ wspomina wyraźnie o dodatku administracyjnym jako jednym z elementów półrocznego świadczenia, opłacanego przez dłużnika w ramach planu umorzenia pożyczki. Tym samym układ uznaje dopuszczalność zaliczenia dodatku administracyjnego również dłużnikom polskim. Bliższych postanowień w tym względzie, w jakich warunkach i w jakiej wysokości dodatek może być zaliczony dłużnikom polskim, układ nie zamieścił. Sąd Najwyższy wyciąga stąd wniosek, że dodatek administracyjny może być zaliczony w każdorazowo obowiązującej wysokości bez różnicy, czy został on wprowadzony lub podwyższony przed zmianą suwerenności, czy też po tej dacie. Gdyby miało być inaczej, układ, zdaniem Sądu Najwyższego, byłby zamieścił odpowiedni przepis. W rzeczywistości przyjąć należy rozwiązanie wręcz odwrotne. Punktem wyjścia uregulowania w sprawie ziemstw jest dążenie do przerwania związku między zagranicznymi ziemstwami, jako korporacjami publiczno-prawnymi, a dłużnikami krajowymi. Przyznanie ziemstwom prawa do wprowadzania lub podwyższania dodatku administracyjnego ze skutecznością w stosunku do dłużników krajowych pozostawałoby w sprzeczności z wspomnianą tendencją. Prowadziłoby ono do utrzymania w kwestii dodatku administracyjnego jurysdykcji zagranicznej korporacji publiczno-prawnej także po zmianie suwerenności. Rezultatu takiego niepodobna przyjąć zwłaszcza jeżeli sobie uświadomić, że dłużnicy polscy znajdowaliby się w sytuacji niekorzystniejszej od dłużników niemieckich a mianowicie podlegaliby uchwałom ziemstw pru-

<sup>15</sup> Uznaje to sam układ waloryzacyjny, nie przywiązując w przepisach 2 dziedziny prawa międzynarodowego (art. 7 ustęp 1; 8) znaczenia do umowy stron w przedmiocie miejsca wypełnienia, które według orzecznictwa niemieckiego było wskaźnikiem woli stron poddania się prawu w tym miejscu obowiązującemu. Także jednak i poza tym zmiana suwerenności powoduje zmianę zastrzeżeń umownych. Dotyczy to np. postanowień zawartych w kontraktach rentowych wymierzonych przeciw polskości, które z zmianą suwerenności stały się oczywiście bezprzedmiotowe. Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 30 września 1926, Zbiór Urzędowy 1926 nr 135.

<sup>16</sup> Postanowienie zagadnienia przez Sąd Najwyższy jest krańcowo przeciwnie. Odmawiając postanowieniom statutów ziemskich charakteru obiektywnych norm prawnych, Sąd Najwyższy przyjmuje za bezsporne, że normy te jako *lex contractus* zachowały moc obowiązującą między stronami. W związku z tym Sąd Najwyższy zadaje sobie pytanie, czy tego stanu rzeczy nie zmienił układ waloryzacyjny. Postanowienie zagadnienia wydaje mi się błędne z przyczyn określonych w tekście.

skich w sprawie dodatku administracyjnego, mimo że nie mieliby ani bezpośrednio ani pośrednio, żadnego wpływu na prowadzenie spraw ziemstwa.

Pomijając przytoczone zasadnicze względy, przemawiają przeciw stanowisku Sądu Najwyższego ponadto następujące szczegóły uregulowania w sprawie ziemstw. I tak nasamprzód data przyjęta za podstawę przy obliczeniu niespłaconej jeszcze sumy hipoteki. Datą tą jest dla ziemstw pruskich — dzień 1 stycznia 1920, dla Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego — dzień 1 stycznia 1919, odpowiadający przybliżonej dacie objęcia przez Polskę suwerenności nad Pomorzem i Poznańskiem. Przyjęcie tych dat wskazuje na to, że układ przypisywał zmianie suwerenności przełomowe znaczenie przy uregulowaniu stanu prawnego hipotek w ogóle, a w szczególności również w kwestii dodatku administracyjnego. Że nie było zamiarem układu dopuszczenie wprowadzenia czy podwyższenia dodatku administracyjnego po zmianie suwerenności ze skutecznością wobec dłużników podlegających obcej suwerenności, wskazuje na to również okoliczność, że za okres czasu, poczynając od 1 lipca 1924 w odniesieniu do ziemstw pruskich i od 1 stycznia 1925 w odniesieniu do Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego, układ sam określa w art. 38, wzgl. 48, ustęp 4, wysokość dodatku administracyjnego na 1½%. Najwidoczniej zatem układ nie chciał pozostawić określenia wysokości dodatku administracyjnego za interesowanemu ziemstwu ze skutecznością w stosunku do dłużników obcokrajowych. Skoro taką zasadę układ przyjął w odniesieniu do dodatku administracyjnego za czas od 1 lipca 1924, względnie 1 stycznia 1925, nie wiadomo dlaczego miałyby obowiązywać odmienna zasada w okresie poprzedzającym. Okoliczność, że układ nie zamieścił w tym względzie wyraźnego postanowienia, nie uzasadnia wniosku, że w okresie poprzedzającym ma obowiązywać zasada odwrotna. W rzeczywistości dostateczny wskaźnik woli w tym względzie stanowi nawiązanie w układzie do daty zmiany suwerenności łącznie z omówionym właśnie przepisem art. 38 względnie 48. — Poza przytoczonymi względami w rachubę wchodzi sama treść uregulowania co do sposobu obliczenia podlegającej przerachowaniu sumy hipoteki. Według art. 37, który dotyczy hipotek ziemstw pruskich na nieruchomościach polskich, odlicza się od niespłaconej w przełomowej dacie 1 stycznia 1920, sumy hipoteki:

a) udział w funduszu amortyzacyjnym w tej dacie,

b) z dokonanych półrocznych świadczeń przewidziane w planie umorzenia raty amortyzacyjne, jeżeli wpłata uskuteczniła przed 28 kwietnia 1924 dosięgała, w razie jej uiszczenia w markach

polskich — wartością nominalną zaś w razie zapisania jej na dobro dłużnika w markach niemieckich — wartością kursową w markach polskich, pełnej wysokości półrocznego świadczenia wyrażonego w markach niemieckich, w przeciwnym razie odlicza się jedynie nadwyżkę pozostałą po potrąceniu dodatku administracyjnego i odsetek,

c) wniesione przed dniem 30 czerwca 1924 listy zastawne według ich nominalnej wartości,

d) wreszcie dokonane przed 28 kwietnia 1924 wpłaty przeznaczone według wyraźnego oświadczenia dłużnika na nadzwyczajną upłatę <sup>17</sup> <sup>18</sup> <sup>19</sup> długu według ich wartości nominalnej, względnie kursowej.

Z przedstawionego uregulowania przebija wyraźnie liberalna tendencja do przyjęcia zwolnienia dłużnika z zobowiązania w możliwie największej ilości przypadków. Charakterystyczny w tym względzie jest zwłaszcza przepis nakazujący odliczenie od sumy hipoteki wpłat, przeznaczonych według wyraźnego oświadczenia dłużnika na nadzwyczajną upłatę długu. Dodatek administracyjny nie potrąca się w tym przypadku, podobnie zresztą jak i w przypadku wniesienia przez dłużnika przed datą 30 czerwca 1924 listów zastawnych. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że przedstawione uregulowanie jest wyczerpujące i wyłącza zatem zastosowanie przepisów ustawodawstwa krajowego, w szczególności § 40 polskiego rozporządzenia waloryzacyjnego o przyjęciu przez wierzyciela zapłaty z zastrzeżeniem. Otóż pozostawałoby w sprzeczności z podkreśloną tendencją omawianego przepisu, gdyby zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego przyjąć, że dłużnik polski obowiązany był do płacenia dodatku administracyjnego w każdorazowo obowiązującej wysokości. Z tego stanowiska bowiem wychodząc warunek, od którego układ uzależnia przy półrocznych

<sup>17</sup> Przyjęte daty pozostają w związku z datą wprowadzenia w Polsce waluty złotowej.

<sup>18</sup> Z przedstawionego w tekście uregulowania wynika, że za miarodajną przyjmuje się sumę świadczenia w markach niemieckich i że świadczenie to uznaje się za dopełnione przez zapłatę takiej samej sumy w markach polskich. Zgodnie z tym przyjąć należy, że praktykowane przez ziemstwa pruskie przeliczanie dodatku administracyjnego, zaliczanego dłużnikom polskim, na marki polskie według kursu marki niemieckiej w stosunku do marki polskiej, jest ze stanowiska układu pozbawione podstawy prawnej.

<sup>19</sup> Uregulowanie dotyczące hipotek Poznańskiego Ziemstwa Kredytowego na nieruchomościach niemieckich, zawarte w art. 47 układu, operuje innymi datami w związku z faktem powołania niemieckiej instytucji powierniczej na podstawie ustawy ochronnej z 1 marca 1922 RGBl. I 228 oraz odmiennymi datami przełomowymi mającymi znaczenie ze stanowiska niemieckiego ustawodawstwa waloryzacyjnego.

świadczeniach odliczenie od sumy hipoteki raty amortyzacyjnej a polegający na tym, że z uiszczonej wpłaty potrąca się nasamprzód dodatek administracyjny, następnie odsetki a dopiero pozostałą resztę odlicza się od sumy hipoteki, zaistniałby — rzecz jasna — tylko wyjątkowo, a to z uwagi na wysoką stopę dodatku administracyjnego, jak i tę dalszą okoliczność, że dłużnicy polscy — dotyczy to zwłaszcza późniejszego stadium inflacji marki niemieckiej — o podwyższeniu dodatku administracyjnego w ogóle nie byli zawiadamiani.

W konkluzji wszystkich powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w wyroku z 5 marca 1938 w kwestii dodatków administracyjnych zaliczanych przez ziemstwa pruskie dłużnikom polskim jest błędne. Źródła błędu dopatruję się w tym, że Sąd Najwyższy rozpatrzył zagadnienie w płaszczyźnie prawa prywatnego z pominięciem momentów publiczno-prawnych, zarówno jak i wytycznych uregulowania przyjętego w sprawie ziemstw w polsko-niemieckim układzie waloryzacyjnym z 5 lipca 1928.